# *Getting human rights enforced effectively*

***- an issues paper -***

**Ontario Human Rights Code Review Task Force,**
**an independent task force established by the Government of Ontario**

**Suite 1004, 595 Bay Street, Toronto, Ontario M7A 2R9**
**Tel: (416) 314-6026 FAX: (416) 314-6036 TDD: (416) 314-6033**

92-05836/

# *TABLE OF CONTENTS*


***I WHAT THE TASK FORCE IS TO DO*** *1*

(a) Stress on finding solutions
(b) Invitation to participate

***II HOW WE GOT TO WHERE WE ARE NOW*** *2*

(a) First there was no protection against discrimination
(b) Human Rights Commissions seen as the answer
(c) What the present model is
(d) New developments since the current model was set up

***III ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS WITH THE PRESENT HUMAN RIGHTS SYSTEM*** *4*

(a) Achievements
(b) Problems

***IV FINDING SOLUTIONS*** *7*

(a) Introduction
(b) What body would best promote the fair and effective enforcement of human rights and what should it look like?
(c) What procedures best identify, investigate, resolve and decide human rights issues?

1. Introduction
2. Identify, educate and advocate
3. Investigate and settle
4. Hearings
5. What happens after the hearing

***V EXPERIENCE ELSEWHERE*** *12*

***VI CONCLUSION*** *13*

**APPENDIX 1** - The Task Force and the Advisory Group
1) The Task Force
2) Advisory Group
3) Consultation with the Ontario Human Rights Commission
4) Public meetings

**APPENDIX 2** - Selected Bibliography

**APPENDIX 3** - Ontario Human Rights Commission's chart of the current enforcement process

**APPENDIX 4** - Ontario Human Rights Commission's statistics concerning complaints filed

# *GETTING HUMAN RIGHTS ENFORCED EFFECTIVELY*

## *I. WHAT THE TASK FORCE IS TO DO*

Ontario's Human Rights Code is one of the most important laws in the province. It expresses the strong commitment of the people of Ontario to equality, dignity, and the right of every person to participate fully in society. The Code is as important and needed today as it ever was to promote justice and equality. Equality rights are also the basic foundation for building economic renewal in Ontario. Only with the full use of the talents of all Ontarians will our institutions and way of life prosper.

Many people have worked hard over the years to get a strong law protecting human rights in this province. The challenge now is to make sure that law can be enforced effectively.

The present human rights enforcement system in Ontario - and across the country, in fact - has broken down. It is out-dated, slow and inaccessible. Few users of the system are satisfied. As well, many persons experiencing discrimination are so discouraged by the system's problems they do not even bother filing a complaint.

The Commission itself has publicly called for a review based on its own frustration with the Code's inadequate procedures. It has reached the point where the current enforcement system has become part of the problem rather than the solution.

The Ontario Government has appointed this independent Task Force and an Advisory Committee to find out why this is so, and to recommend what procedural changes need to be made in order that people in Ontario can count on accessible and effective enforcement of human rights. Responding to the urgent nature of the problem, the Minister of Citizenship has asked the Task Force to consult widely and report to her with findings and recommendations by June 30, 1992.

The Government intends to bring in changes to the Code as soon as possible after considering the Task Force recommendations.

**The Task Force has only been asked to look at how the current grounds should be better enforced. Examining whether additional human rights should be protected is outside its mandate.**

### *(a) Stress on finding solutions*

The Government and those seeking reform want this Task Force to move on from the common understanding that there is a problem to getting down to creating a new enforcement system. The aim is to find solutions. It will be helpful to the Task Force if participants with past experiences of frustrating procedures can suggest what changes are needed to prevent similar problems in the future.

The Task Force is releasing this paper in order to provide some initial information to assist all who are concerned with human rights enforcement to participate in the consultation process. Given the short time frame of the Task Force and the technical nature of some of the issues, the comments and suggestions in this paper are meant to start the discussion and stimulate and focus the upcoming consultation process. They are not meant to limit in any way the agenda for reform.

### *(b) Invitation to participate*

The Task Force is interested in hearing about fresh approaches or new models for human rights enforcement. In examining these ideas, it will be looking to see whether the idea is fair, practical, and advances the protection of human rights in Ontario.

The Task Force encourages you to take this opportunity to help develop new legislation:

- Send us your ideas in a letter, brief or on cassette.
- Participate in public meetings of the Task Force.
- Talk to a member of the Task Force.

## *II. HOW WE GOT TO WHERE WE ARE NOW*

### *(a) First there was no protection against discrimination*

Until the mid 20th century, discrimination was open, blatant and legal in Canada. As late as 1940, for example, the Supreme Court of Canada ruled that property rights gave owners the power to refuse service to persons because of their colour. (Christie v. York Corporation).

The persecution and mass murder of Jews in the 2nd World War forced people to face up to the evil of discrimination and the need for society to take action against it. This led to the United Nations passing the Universal Declaration of Human Rights in 1948. Throughout the '40s and '50s, laws were passed across Canada making racial and religious discrimination in employment and accommodation illegal, but the laws had very little effect.

### *(b) Human Rights Commissions seen as the answer*

In the '60s, community groups lobbied governments across the country to pass comprehensive human rights laws and appoint human rights commissions with full-time staff to enforce them.

Because of the bad experience with the courts, people thought that the labour relations approach might be a more effective and accessible way of fighting discrimination. This approach tries to first settle complaints and if this does not succeed, then a special tribunal hears and rules on them. Human rights acts were passed all across the country with this model, starting with Ontario's Code in 1962. This model has remained relatively unchanged since then.

### *(c) What the present model is*

Under the present model, human rights complaints can only be handled by the Commission. The Code says the Commission must investigate each complaint, try to settle it and, if this is not possible, either dismiss the complaint or send it to a special human rights Board of Inquiry for a hearing. Only these Boards of Inquiry have the power to make rulings on human rights complaints and order remedies. Only the Commission can refer a complaint to the Board of Inquiry. Last year, only 2% of complaints were heard by a Board of Inquiry. Of the rest, 66% were settled, 20% withdrawn, 10% dismissed by the Commission, and 4% abandoned.

### *(d) New developments since the current model was set up*

#### 1) New Understanding of How Discrimination Works

In the 30 years since the Ontario Human Rights Commission was first established, a lot has been learned about how discrimination works through the efforts of equality seeking groups and others. For example, it is now understood that:

- Discrimination is not only a matter of intentional incidents against individuals, but also of unintentional, systemic patterns of discrimination against groups of people. For example, when job openings are made known by word of mouth by current employees, members of racial minorities and persons with a disability who are currently not represented in the workforce may never even get the chance to apply.

- Discrimination can be direct or indirect.

- What is important is the effect of behaviour, not the intent.

- A remedy needs to properly compensate a person for the serious harm and suffering caused by discrimination and should involve significant, positive change so that further discrimination does not occur.

- Equality means recognizing and accepting differences between people.

This new understanding of how discrimination works has been developed and applied in human rights cases over the years, but the enforcement system in the Code has not been changed to reflect this new knowledge. The current model still uses an inadequate approach from the '60s, dealing with individual cases one by one and getting individual settlements.

#### 2) Growth of the self-representation movement

Over the past couple of decades, disadvantaged groups have strongly claimed the right to speak for themselves and take control of their own lives. The old model where others spoke for disadvantaged groups and tried to solve problems for them is no longer acceptable. Women, persons with disabilities, aboriginal peoples, racial and ethnic minorities, poor people and other disadvantaged groups believe they are the ones to decide their own priorities and strategies to achieve equality.

The human rights system in Ontario, as well as elsewhere, does not reflect this reality, despite the fact that such groups have been at the leading edge of promoting equality. Only a very limited role is allowed for equality seeking groups and complainants. The model is a paternalistic rather than an empowering one.

#### 3) Equality Rights in the Charter

In 1985, section 15 of the Charter of Rights and Freedoms, which guarantees equality rights without discrimination, came into effect. Cases usually go directly to the courts and equality seeking groups have created special organizations to take important equality issues forward. They have won some positive rulings in the courts and have gained valuable expertise. The Charter only applies to government action, however, and the cost of taking a Charter case to court is extremely high.

## *III. ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS WITH THE PRESENT HUMAN RIGHTS SYSTEM*

### *(a) Achievements*

Some significant gains have been made under the current model:

- Commissions have helped to pioneer a body of progressive decisions in the courts on what equality means. These decisions formed a strong basis for interpreting equality rights in the Charter.

- Through the Commission system, complainants have had access to free investigation and legal resources.

- The Ontario Code has been expanded over time to include new grounds of discrimination. It now covers: race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship, creed, sex, age, marital status, family status, sexual orientation, handicap, the receipt of public assistance (in accommodation only) and record of offences (in employment only).

- Working with the disabled community, the Ontario Commission adopted Guidelines Assessing Accommodation Requirements for Persons With Disabilities as a practical tool for the progressive interpretation of disability rights in the Code.

- Commissions have been able to call public attention to human rights issues and give educational leadership at times.

- Commissions have been a visible indication that support of human rights is public policy.

- Procedures used at Board of Inquiry hearings have been less formal and more flexible than those used in courts.

### *(b) Problems*

Some of the serious criticisms of the present system are:

#### 1) Delay

Complainants face unacceptable delays in having their complaints investigated. It takes years from the time a complaint is filed until a decision is handed down. People against whom complaints are filed (respondents) also feel the delay is unfair and makes it more difficult for them to defend themselves.

The present highly centralized system is costly, time consuming and frustrating for complainants and respondents alike.

#### 2) Disempowering process

Under the Code, complaints can go forward only through the Commission. The Commission decides which cases will be investigated and how. All major decisions about a case have to be made by the Commissioners themselves: for example, which cases will be dismissed, which will get a hearing by being referred to a Board of Inquiry and how they will be argued once they get there. Complainants and equality seeking groups find the complete control the Commission has over cases disempowering.

Currently, people are not allowed to take their complaints directly to a Board of Inquiry or court themselves. So if the Commission says a complaint is frivolous and refuses to investigate it, or

if the Commission refuses to send a complaint to a hearing, the complainant has no alternative option.

### 3) Loss of dignity and respect

The purpose of the Code is to advance the right to dignity and respect of members of disadvantaged groups, and to compensate persons who have had their dignity violated. Yet some argue that the current process itself fails to properly protect the dignity of complainants. Respondents also feel their reputation is harmed when a complaint is filed, even though no finding of discrimination has yet been made.

### 4) Confusion over role of the Commission

The Code gives the Commission a number of different roles. It investigates and tries to settle complaints; it argues complaints before a Board of Inquiry; it does educational and advocacy work. It is responsible for looking out for the interest of the individual complainant as well as the public interest. Sometimes these different roles conflict. Both the Commission and the public have expressed their dissatisfaction over the confusion and conflict caused by the many roles the Commission has to play.

### 5) Few systemic cases initiated

Under the Code, equality seeking groups are not allowed to initiate complaints. The Commission has but initiated few systemic cases addressing major issues. Equality seeking groups believe the Commission has not been effective in bringing about significant change. The Commission itself has expressed frustration that, because of the number of individual complaints, it has few resources to initiate systemic complaints.

### 6) Stress on settlement

The Code requires the Commission to try to settle all complaints. A settlement may involve the payment of a small sum of money as compensation to the individual. Although some settlements have required employers to undertake workplace human rights training or to introduce equity programs, often settlements do not address the overall issue of discrimination in any significant way. If an individual is not satisfied with the settlement offered, the Commission may refuse to take the case to a hearing. At times, complainants and respondents feel pressured to accept a settlement that in their view is unfair or does not meet the standard required by the Code.

### 7) Problems with investigation

Investigations are extremely slow and time-consuming. This is frustrating for the complainant, the respondent and the Commission. No provision exists to require the respondent and

complainant to give each other at an early stage all relevant information they possess. This process (called a discovery process) is required in all civil cases.

**8) Ineffective remedies**

Even in urgent situations, the Code has no provision for a speedy remedy, such as an interim order (a temporary order that is made without waiting for a whole hearing to take place). As well, many Boards of Inquiry have handed down weak remedies that do not properly compensate the complainant, nor address the systemic aspect of the discrimination. No provision exists for effective monitoring of a remedy. Some respondents argue that it should be possible to order an unsuccessful complainant to pay costs.

# *IV. FINDING SOLUTIONS*

## *(a) Introduction*

This section raises some of the major concerns and ideas that have been raised by those seeking reform of the current system and suggests some further ideas for reform. In examining these ideas and other suggestions that will come forward in the consultation process, the Task Force is looking to see whether the idea is fair, practical and advances the cause of human rights in Ontario.

The Task Force is especially concerned to hear whether any of the current procedures or suggested changes have, or would have, a negative effect on protected groups. Examples of such impact which have been noted already are:

- Since many of the most important issues facing persons with a disability are systemic, the weakness of the current enforcement system in dealing with systemic discrimination has a negative impact on the ability of that community to achieve equality.

- Aboriginal peoples have criticized the adversarial role of the hearing process as not being culturally sensitive to the resolution methods of their community. Should there be a separate process?

- Persons who face multiple discrimination, such as women of colour and women with a disability, find that the particular kinds of discrimination they experience are not well recognized or addressed.

- People who are poor find the present system too difficult to access and unresponsive to their complaints.

### *(b) What body would best promote the fair and effective enforcement of human rights and what should it look like?*

- Should a special expert body, such as a Commission, have exclusive control over human rights enforcement or should equality seeking groups or a complainant be able to take forward complaints themselves? Should complaints go to a special body, like a Board of Inquiry, or directly to the courts, or should there be a combination of both?

- Should other tribunals be able to rule on human rights complaints such as grievance boards under collective agreements for unionized workers? If so, what protections are needed to ensure that tribunals would have the proper expertise and experience; that unnecessary duplication is avoided and all citizens have access to the same quality of human rights justice?

- If a Commission system is used, what should be its mandate? How should Human Rights Commissioners be selected and what qualifications should they have? What measures are necessary to ensure their expertise and independence?

- What can be done to ensure a Commission works well with, and strengthens the work of, other agencies concerned with equality, such as the Pay Equity Commission, the Anti-Racism Secretariat, the Office for Disability Issues and the Ontario Women's Directorate? How would a Human Rights Commission relate to any possible Employment Equity Commission with a similar focus on systemic discrimination?

### *(c) What procedures best identify, investigate, resolve and decide human rights issues?*

#### 1. Introduction

- Given the widespread nature of systemic discrimination, should the preamble to the Code make it clear that the purpose of the legislation is to overcome systemic discrimination and that it must be interpreted and enforced so as to achieve that purpose?

- What procedures are necessary to address the main problem which is the systemic nature of discrimination?

- How can a system be designed which is accessible, open, speedy and effective, while at the same time is sophisticated enough to recognize and deal effectively with complicated systemic issues?

- What is necessary to make sure the system is open? Should rules and procedures be public?

- What is necessary to make sure the system is timely? Should time limits be set for investigations, settlements, hearings and decisions?

## 2. Identify, educate and advocate

### Identify

- Should the Commission or some other body play a watchdog role and identify major issues of discrimination? Should they have the power to initiate public inquiries in order to draw attention to serious problems of discrimination and recommend solutions?

- Should respondents be required to have a committee or mechanism in place to pro-actively identify and resolve problems of discrimination rather than waiting for complaints to come forward - for example, a workplace human rights committee?

### Educate

- What kind of public education should be done and by who?

- To whom should it be directed? Should priority be given to empowering disadvantaged groups or to educating respondent groups?

- Should community groups be given resources to do the education? Should the Commission or other government bodies, such as the Anti-Racism Secretariat, do it, or both?

- Should respondents be responsible for doing education?

### Advocate

- Should community groups be allowed to identify and bring forward third party complaints dealing with systemic discrimination and should they be given resources to do this?

- Should a Commission have the only role for bringing forward third party complaints?

## 3. Investigate and settle

### Investigate

- Should the Commission be able to reject complaints without investigating them and on what basis? Should an alternative process be available to persons whose complaints are rejected?

- Should complainants, respondents and/or the Commission have the choice to by-pass the investigation stage? What steps must be taken to ensure people are able to make a fully informed choice?

- Should systemic complaints be treated differently than individual complaints? Should all individual complaints be treated the same? Should the same level of resources be applied to every case?

- Should the Commission have the right to prioritize certain complaints of a particularly urgent nature; for example, AIDS complaints, a tenant without housing?

- Should human rights officers have the power to attend at workplaces or rental accomodation to respond to immediate problems as health and safety inspectors do under the Occupational Health & Safety Act?

- Should a system of testing be set up as a means to help prove whether discrimination took place? In the United States, some Commissions have an office where trained investigators can be sent out to test, for example, whether black or white applicants, who have the same qualifications and background, are treated differently by the landlord or employer.

### Responsibility to provide information

- Should the parties to a complaint be required to provide each other and the Commission with all the information necessary to properly investigate the complaint, as in a civil proceeding?

- Should the Commission itself have the power to obtain relevant documents, as in the Pay Equity Act, and should they be required to share such documents with the parties?

- Should employers, service and accommodation providers be required to keep records concerning the treatment of groups protected by the Code?

**Settle**

- Should an attempt to settle be required in all, or any, cases?

- Is there undue pressure to settle when, for example, a respondent feels the complaint has no merit, or when a complainant feels the settlement is inadequate? Must a settlement address both the interest of an individual complainant and the public interest? What happens if they conflict?

## 4. Hearings

**Who and how**

- Who should hear and decide human rights complaints? Should it be Boards of Inquiry, the courts, the investigating officer, a representative of the Commission, a new mechanism? Should there be more than one option?

- If a specialized tribunal or special judges are used, should they be full-time? What qualifications should they have and how should they be selected?

- Should complainants and equality seeking groups have direct access to the hearing body? If so, should funding and/or legal resources be available to them? Should every complainant have a right to a hearing? If not, who should make the decision to refuse a hearing, and on what basis?

- What procedures should the decision-making body use; for example, should it be able to hear similar fact evidence in a sexual harassment case? What powers should the decision-making body have?

- Do the current rules of evidence prevent bringing forward the relevant evidence in a hearing? Should statistical evidence be accepted as proof of systemic discrimination without proof of an individual case?

**Remedies and orders**

- What kinds of remedies should the decision-making body be able to order? What remedy should be available for an attack on a person's dignity? Should the decision-making body be able to order costs and against whom?

- Should it be possible to make interim orders (such as ordering that a person not be evicted or fired) prior to a full hearing of the complaint, and who should have that power?

- Should the decision-making body be able to require ongoing monitoring reports to make sure that the remedy is effectively implemented?

### 5. What happens after the hearing

#### Appeals

- Should decisions be final, as is the case with Labour Board and Pay Equity decisions, or should there be a full right of appeal to the courts, as is presently the case?

#### Reconsideration

- Should the decision-making body have the power to reconsider its decision, as do other tribunals such as the Labour Board and the Pay Equity Tribunal?

#### Enforcement of the decision

- Are there more effective methods to enforce a decision; for example, the Courts have the power to seize money and jail people if they fail to comply with a civil order. Should it be possible to monitor the implementation of an order as the Pay Equity Commission does.

## *V. EXPERIENCE ELSEWHERE*

As people consider different ideas, experience from other places may be helpful. For example:

- In many other provinces and at the federal level, equality seeking groups can file third party complaints.

- In British Columbia, complainants argue their own cases before a hearing body consisting of one member of the B.C. Human Rights Council. Legal aid is available to the complainant. Cases get to hearings more quickly, but almost all cases are individual complaints; issues of systemic discrimination rarely get dealt with.

- In Québec, after heavy criticism that human rights law was not being enforced effectively, a new system was recently introduced where complaints are heard by a special judge.

- In an effort to ensure better enforcement, Ontario set up a new pay equity system which is proactive rather than merely waiting for complaints. The Ontario Government has set

up a special office to provide free legal resources to non-unionized women who want to challenge pay discrimination.

- The federal Court Challenges Program provides funding to individuals and community groups who want to take equality test cases to court. An independent Equality Panel, selected on the basis of clear human rights qualifications from names put forward by equality seeking groups, decides which test cases will receive funding.

- In the United States, the Equal Employment Opportunity Commission is responsible for the enforcement of Title VII (anti-discrimination law). After receiving a complaint, the agency has a certain period of time to take the case to court. If it fails to do so, complainants then have the right to take the case to court themselves.

## *VI. CONCLUSION*

Any right is only as good as the strength of its enforcement. This Task Force is a response by the Ontario Government to call upon the community for an urgent solution to the weaknesses of the current system. It is an important opportunity for all those who care about human rights to work together in a short time frame to reform the process. The Task Force welcomes the opportunity to work with everyone to bring justice and effectiveness to human rights procedures.

# *APPENDIX 1*

# *THE TASK FORCE AND THE ADVISORY GROUP*

## *1. The Task Force*

Chairperson of the Task Force is Mary Cornish, a respected human rights and labour relations lawyer, who is co-founder of Ontario's Equal Pay Coalition and a member of the Premier's Council on Health, Well-Being and Social Justice.

The other two members of the Task Force are Rick Miles and Ratna Omidvar. Through her involvement in grass-roots organizations, Ms. Omidvar helped to expand services to Toronto's multi-ethnic community. She is currently Executive Director of Skills for Change, and the newly-elected president of the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants.

Mr. Miles has been a dedicated advocate for the disabled community, specifically in the areas of housing and transportation. He has held senior administrative positions with government and most recently with the Handicapped Action Group Incorporated in Thunder Bay.

## *2. Advisory Group*

The Ontario Government has named 12 individuals to be members of the Advisory Group that will provide assistance and community input to the Task Force. They are:

Elizabeth Bateman, a community legal worker who has advocated for tenants in the area of human rights and housing;

Mila Chavez-Wong, a city and regional councillor for Sudbury and District, and Vice President of the Ontario Immigrant and Visible Minority Women's Organization;

William Black, Director of the Human Rights Research and Education Centre the University of Ottawa, who has written and spoken extensively on human rights issues;

Sedef Arat-Koc, of Peterborough, a noted professor, lecturer and writer on citizenship issues and women's rights;

Thomas Warner, a founding member of the Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario;

Maureen Farson, a lawyer specializing in disputes arising from work performance matters, pay equity and human rights issues on behalf of employers;

Arnold Minors, a consultant specializing in negotiation and racial dispute resolution;

Emily Carasco, an associate professor at the University of Windsor's Faculty of Law, and advocate for the legal rights of women;

Manuel Prutschi, National Director of Community Relations for the Canadian Jewish Congress;

J. Bruce Porter, Coordinator of the Centre for Equality Rights in Accommodation, who is actively involved in defending the rights of poor citizens;

Mary Fortier, a former president of the Hearst Metis and Non-Status Indian Association, who is a member of the Ontario Advisory Council for Persons with Disabilities;

Beverley Johnson, an officer who has been with the Ontario Human Rights Commission for 18 years and is a member of the Ontario Federation of Labor Human Rights Committee.

John Southern, a long-time advocate for the rights of disabled persons and the producer of The Radio Connection, a program which focuses on disability issues.

## 3. *Consultation with the Ontario Human Rights Commission*

As part of the consultation process, the Task Force will be working with the Commission to explore ways to create a better enforcement system. Reva Devins will act as liaison between the Task Force and the Commission. A member of the Ontario Bar and a former law clerk with the Supreme Court of Canada, Ms. Devins has been a Commissioner with the Commission since 1987.

## 4. *Public meetings*

With the assistance of the Advisory Committee, the Task Force will seek input from a variety of sources, including equality seeking groups, business, labour, government, academic and legal communities, and interested Ontario citizens.

Public meetings will be held throughout Ontario during the month of April.

# *APPENDIX 2*

## SELECTED BIBLIOGRAPHY


Allen, Jane. "Why isn't the OHRC working?" (1985), 1 Can. Human Rights Advocate No.2,3.

Bedyn, Maxine. "Do you know your rights?: Provincial, National and International Human Rights Laws and Covenants that Apply to Persons in Canada: Complaints Procedures, and Avenues for Assistance and Redress". Ottawa: Canadian Rights and Liberties Federation, 1989.

Brunet, Arnold. "The Genesis of Ontario's Human Rights Legislation: A Study in Law Reform". (1979), 37 U.T. Fac. L. Rev., 236.

Crawford, Michael G. " Human Rights Commissions: Politically Correct Predators?" (1991), 15 Can. Lawyer No. 7, 16-23.

Handler, Debra. The Human Rights Data Base: A User Guide. Winnipeg: Community Legal Education Association, 1989.

Human Rights Legislation: An Office Consolidation. Toronto: Butterworths, 1991.

Keene, Judith. Human Rights in Ontario, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1991.

Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Government Agencies. Report on the Ontario Human Rights Commission. Toronto: The Committee, 1990.

Lodhi, Abdul Q. and McNeilly, Russell. Human Rights: Sources and Statutes. Fredericton, N.B.: Human Rights Research and Development, 1987.

Ontario Human Rights Commission. A Guide to the Human Rights Code, 1981. Toronto: The Commission, 1990.

Ontario Human Rights Commission. If you have a Human Rights Complaint. Toronto: The Commission, 1990.

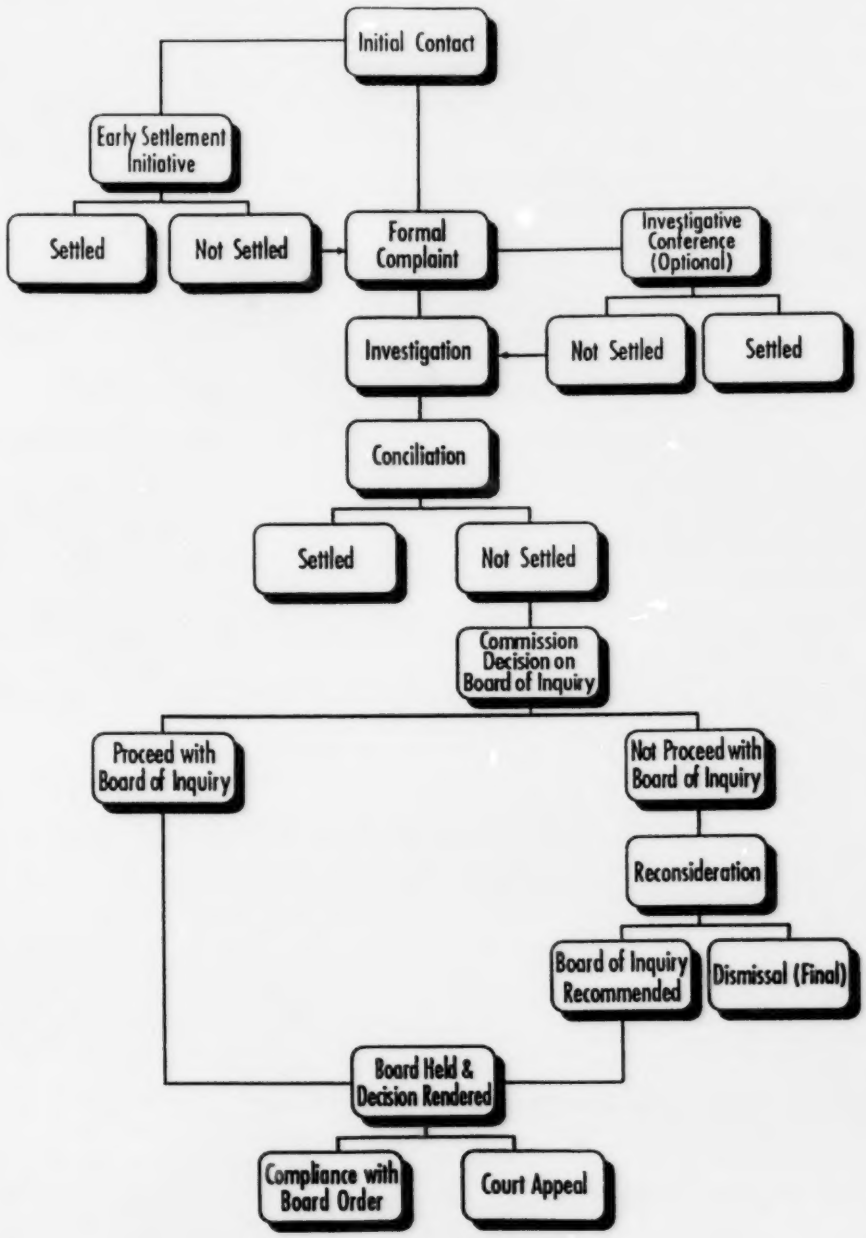
Norman, Ken. "Problems in Human Rights Legislation and Administration". in Equality and Judicial Neutrality. ed. S.L. Martin and K.E. Mahoney. Toronto: Carswell, 1987, 391-401.

North, Gregory I. " Practice and Procedure Under Human Rights Legislation", in Administrative Tribunals: A Practice Handbook for Legal Counsel. ed. F.R. Moskoff. 1989, 45-66.

"Procedure before the boards of inquiry under the Ontario Human Rights Code". [sound recording]. Markham: Audio Archives of Canada, 1984.

*APPENDIX 3*

# COMPLAINT PROCESS




For further information about the Ontario Human Rights Commission, please write or call:

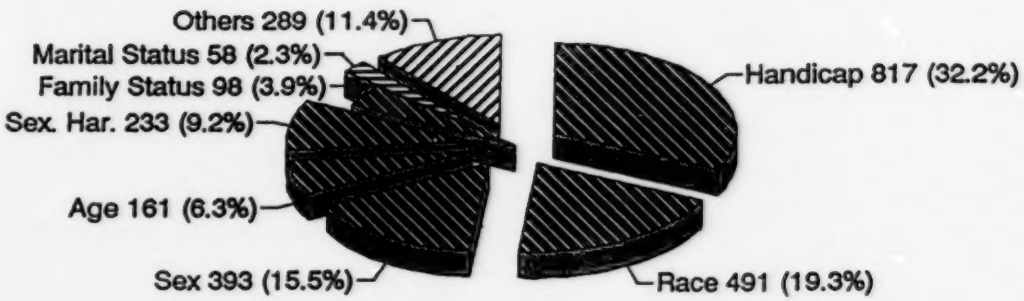

Ontario Human Rights Commission
400 University Avenue, Toronto, Ontario, M7A 2R9
Tel: (416) 314-4500
TDD: (416) 314-4493
Toll Free Long Distance: 1-800-387-9080


The Ontario Human Rights Commission has regional offices throughout the province.

*APPENDIX 4*

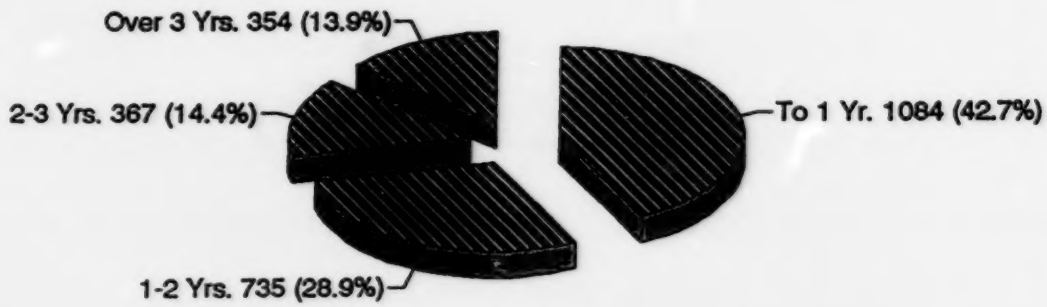
# CASELOAD BY GROUNDS

Third Quarter 1991/92




# CASELOAD BY AGING

Third Quarter 1991/92



# *Pour bien protéger les droits de la personne*

*- document de réflexion -*

**Groupe d'étude sur le Code des droits de la personne de l'Ontario, un groupe d'étude indépendant créé par le gouvernment de l'Ontario**

**Bureau 1004, 595, rue Bay, Toronto, Ontario M7A 2R9**
**Tél: (416) 314-6026 Télécopieur: (416) 314-6036**
**Malentendants: (416) 314-6033**

# *TABLE DES MATIÈRES*


*I* *CE QU'ENTEND FAIRE LE GROUPE D'ÉTUDE* *1*

(a) D'abord, trouver des solutions
(b) Invitation à participer

*II* *COMMENT NOUS EN SOMMES ARRIVÉS LA* *2*

(a) Avant, rien ne nous protégeait de la discrimination
(b) La solution : des commissions des droits de la personne
(c) Le modèle actuel
(d) Facteurs nouveaux survenus depuis la création du modèle actuel

*III* *RÉALISATIONS ET PROBLÈMES RELATIVEMENT AU SYSTÈME ACTUEL DE PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE* *5*

(a) Réalisations
(b) Problèmes

*IV* *TROUVER DES SOLUTIONS* *8*

(a) Introduction
(b) Quelle structure serait la plus apte à faire la promotion d'une protection juste et fonctionnelle des droits de la personne ? À quoi ressemblerait-elle ?
(c) Quelles sont les mécanismes qui permettraient le mieux d'identifier les problèmes en matière de droits de la personne, de faire enquête à leur sujet et de les résoudre ?

1. Introduction
2. Identifier, éduquer et promouvoir
3. Enquêtes et règlements
4. Audiences
5. Et après l'audience ?

*V. L'EXPÉRIENCE DES AUTRES* *13*

*VI. CONCLUSION* *14*

**ANNEXE 1** - Le Groupe d'étude et le Comité consultatif
1) Le Groupe d'étude
2) Le Comité consultatif
3) Collaboration avec la Commission ontarienne des droits de la personne
4) Réunions publiques

**ANNEXE 2** - Bibliographie

**ANNEXE 3** - Tableau de la Commission ontarienne des droits de la personne portant sur le modèle actuel de protection

**ANNEXE 4** - Statistiques de la Commission ontarienne des droits de la personne relatives aux plaintes déposées

# *POUR BIEN PROTÉGER LES DROITS DE LA PERSONNE*

## *I. CE QU'ENTEND FAIRE LE GROUPE D'ÉTUDE*

Le Code des droits de la personne est l'une des lois les plus importantes de la province. Il témoigne de l'attachement profond des Ontariens et des Ontariennes à l'égalité, à la dignité et au droit de chacun de participer pleinement à l'essor de la société. Comme outil de promotion de la justice et de l'égalité, le Code est aussi important et indispensable aujourd'hui qu'il l'était hier. Le droit à l'égalité est l'un des piliers du renouveau économique de l'Ontario. Ce n'est qu'en mettant pleinement en valeur les talents de tous les Ontariens et de toutes les Ontariennes que nos institutions prospéreront et que notre mode de vie s'épanouira.

Bien des gens ont travaillé dur de longues années durant pour que l'Ontario adopte une loi musclée sur les droits de la personne. Aujourd'hui, le défi que nous sommes appelés à relever est de veiller à ce que cette loi soit exécutée efficacement.

Le système de protection des droits de la personne dont dispose aujourd'hui la province -- et le reste du pays -- est en panne. Il est désuet, lent et inaccessible et peu d'usagers en sont satisfaits. De plus, bon nombre des personnes qui sont victimes de discrimination sont à ce point découragées par les problèmes du système qu'elles ne se donnent même pas la peine de loger une plainte.

La Commission a elle-même demandé publiquement que l'on procède à un examen du système, frustrée des mécanismes inadéquats prévus par le Code. Les choses sont telles que le système actuel de protection des droits de la personne fait partie du problème plutôt que de la solution.

Le gouvernement de l'Ontario a nommé ce Groupe d'étude indépendant de même qu'un Comité consultatif afin de déterminer pourquoi il en est ainsi et pour recommander des changements qui permettraient aux Ontariens et aux Ontariennes de jouir d'une protection accessible et efficace des droits de la personne. Devant l'urgence de la situation, la ministre des Affaires civiques a demandé au Groupe d'étude de tenir une consultation à vaste échelle et de lui présenter son rapport d'ici le 30 juin 1992.

Le gouvernement entend apporter des changements au Code le plus tôt possible après avoir analysé les recommandations du Groupe d'étude.

**On n'a demandé au Groupe d'étude que de trouver des moyens de mieux protéger les droits de la personne présentement reconnus. Il n'est pas dans son mandat de déterminer s'il y aurait lieu d'en ajouter d'autres.**

### *(a) D'abord, trouver des solutions*

Le gouvernement et les tenants de la réforme veulent que le Groupe d'étude parte de la notion généralement admise qu'il y a un problème pour s'atteler à la tâche de concevoir un nouveau système de protection des droits de la personne. L'exercice vise à trouver des solutions. Il serait utile pour les travaux du Groupe que les participants qui se sont déjà heurtés à des procédures frustrantes s'efforcent de suggérer des moyens d'éviter la répétition de telles difficultés.

Le Groupe d'étude fait paraître ce document afin que tous ceux et celles qui ont à coeur la protection des droits de la personne disposent de l'information de base nécessaire pour se préparer à la consultation. Compte tenu de l'échéance serrée que doit respecter le Groupe d'étude et de la complexité de certaines questions, les commentaires et suggestions contenues dans le présent document ne visent qu'à lancer la discussion et qu'à stimuler et canaliser la consultation prochaine, et non pas à limiter les projets de réforme.

### *(b) Invitation à participer*

Le Groupe d'étude veut qu'on lui propose de nouvelles approches et de nouveaux modèles de protection des droits de la personne. En étudiant ces nouvelles idées, il se demandera si elles sont justes et fonctionnelles et si elles favorisent la protection des droits de la personne en Ontario.

Le Groupe d'étude vous invite à profiter de cette occasion pour l'aider à mettre au point une nouvelle législation.

- Faites-nous part de vos idées dans une lettre, dans un mémoire ou sur une cassette.
- Participez aux réunions publiques du Groupe d'étude.
- Parlez à un membre du Groupe d'étude.

## *II. COMMENT NOUS EN SOMMES ARRIVÉS LÀ*

### *(a) Avant, rien ne nous protégeait de la discrimination*

Jusqu'au milieu du 20e siècle, la discrimination était chose ouverte, flagrante et légale au Canada. En 1949 encore, la Cour suprême du Canada statuait que le droit de propriété autorisait les tenanciers d'établissement à ne pas servir les personnes de couleur (Christie c. York Corporation).

La persécution et le génocide des Juifs perpétrés lors de la Deuxième Guerre mondiale ont obligé l'humanité à faire face au démon de la discrimination et à la nécessité de le conjurer. Ce qui a amené l'Organisation des Nations Unies à adopter, en 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Durant les années 40 et 50, le Canada a promulgué des lois interdisant la discrimination raciale et religieuse dans les domaines de l'emploi et du logement, ce qui eut toutefois peu d'effet.

### *(b) La solution : des commissions des droits de la personne*

Dans les années 60, les groupes communautaires firent pression sur les gouvernements du pays pour qu'ils adoptent des lois protégeant l'ensemble des droits de la personne et qu'ils créent des commissions dotées d'un personnel à temps plein afin de mettre lesdites lois à exécution.

L'expérience des tribunaux s'étant révélée mauvaise, on crut que la démarche utilisée pour harmoniser les relations de travail serait un moyen plus efficace et plus accessible de lutter contre la discrimination. Cette approche veut qu'on tente d'abord de régler les plaintes; en cas d'échec, un tribunal spécial les entend et rend une décision. On adopta donc -- l'Ontario en premier en 1962 -- aux quatre coins du pays des lois sur les droits de la personne inspirées de ce modèle, qui est demeuré à peu près le même jusqu'à maintenant.

### *(c) Le modèle actuel*

En vertu du modèle présentement en vigueur, seule la Commission a le droit de traiter les plaintes relatives aux droits de la personne. Selon le Code, la Commission doit faire enquête sur chaque plainte, tenter de la régler et, faute de quoi, la rejeter ou la renvoyer à une commission d'enquête spéciale sur les droits de la personne pour qu'elle tienne une audience. Seules ces commissions d'enquête ont le pouvoir de rendre des décisions sur les cas de violation des droits de la personne et de prescrire des mesures de redressement. Seule la Commission peut renvoyer une plainte devant une commission d'enquête. L'an dernier, à peine 2 % des plaintes ont été entendues par une commission d'enquête, alors que 66 % ont été réglées, 20 % ont été retirées, 10 % ont été rejetées et 4 % ont été abandonnées.

### *(d) Facteurs nouveaux survenus depuis la création du modèle actuel*

#### 1) Nouvelle compréhension des rouages de la discrimination

Au cours des 30 années qui ont suivi la naissance de la Commission des droits de la personne de l'Ontario, les efforts déployés par les groupes en quête d'égalité nous en ont beaucoup appris sur la discrimination. Par exemple, on sait maintenant que :

- La discrimination n'est pas le seul fait d'actes isolés perpétrés contre des personnes, mais aussi le résultat de profondes tendances systémiques à agir de façon discriminatoire à l'endroit de segments de la population. Par exemple,

lorsqu'un poste vacant n'est annoncé que de vive voix par le personnel en place, les membres des minorités raciales et les personnes handicapées qui ne sont pas représentés sur le marché du travail risquent de ne jamais avoir l'occasion de postuler l'emploi.

- La discrimination peut être directe ou indirecte.

- Ce qui importe, c'est l'effet du comportement, pas l'intention.

- Une bonne mesure de redressement doit indemniser la personne de façon appropriée pour les graves préjudices et la souffrance qu'elle a subis en raison de la discrimination exercée à son endroit, et elle devrait provoquer un changement positif substantiel qui mette fin à cette discrimination.

- Par égalité, on entend le fait de reconnaître et d'accepter les différences entre les gens.

Cette nouvelle connaissance des rouages de la discrimination a été acquise et appliquée au fil des ans aux affaires portant sur les droits de la personne, mais la façon d'appliquer le Code n'a pas été modifiée de façon à refléter ce nouveau savoir. Le modèle actuel utilise encore une approche désuète des années 60, laquelle est axée sur le cas par cas et les règlements individuels.

### 2) Croissance de la tendance à se représenter soi-même

Depuis une vingtaine d'années, les groupes défavorisés réclament avec force le droit de parler en leur propre nom et de se prendre en main. Le vieux modèle voulant que d'autres parlent en leur nom et résolvent leurs problèmes n'est plus acceptable. Les femmes, les personnes handicapées, les peuples autochtones, les minorités raciales et ethniques, les pauvres et d'autres groupes défavorisés estiment qu'il leur appartient d'établir les priorités et les stratégies qui leur permettront d'accéder à l'égalité.

Les systèmes de protection des droits de la personne de l'Ontario et d'ailleurs ne reconnaissent pas cette réalité en dépit du fait que de tels groupes soient à la fine pointe de la promotion du droit à l'égalité. Il ne confie qu'un rôle très limité aux groupes en quête d'égalité et aux plaignants. Le modèle est paternaliste plutôt que responsabilisant.

### 3) Droit à l'égalité dans la Charte

L'article 15 de la Charte des droits et libertés, qui garantit le droit à l'égalité sans discrimination, est entré en vigueur en 1985. Les litiges sont habituellement entendus directement par les tribunaux, et les groupes en quête d'égalité ont créé des organisations spéciales pour faire avancer de grands dossiers. Ils ont remporté des victoires importantes et

ont acquis une expertise précieuse. La Charte ne s'applique toutefois qu'à l'action gouvernementale, et se présenter devant les tribunaux en invoquant la Charte coûte extrêmement cher.

## *III. RÉALISATIONS ET PROBLÈMES RELATIVEMENT AU SYSTÈME ACTUEL DE PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE*

### *(a) Réalisations*

Des progrès importants ont été réalisés grâce au modèle actuel :

- Les Commissions ont aidé les tribunaux à rendre toute une série de décisions progressistes sur le sens à donner à la notion d'égalité. Ces décisions constituent une base solide sur laquelle s'appuyer pour interpréter le droit à l'égalité reconnu par la Charte.

- Par le biais du système des Commissions, les plaignants ont pu se prévaloir gratuitement des ressources juridiques et d'enquête.

- Au fil des ans, de nouveaux motifs de discrimination ont été ajoutés au Code ontarien, de sorte que ce dernier couvre maintenant la race, l'ascendance, l'origine ethnique, la couleur, la citoyenneté, la croyance, le sexe, l'âge, l'état matrimonial, l'état familial, l'orientation sexuelle, le handicap, l'état d'assisté social (dans le logement seulement) et l'existence d'un casier judiciaire (dans l'emploi seulement).

- De concert avec la communauté des personnes handicapées, la Commission ontarienne a adopté des Directives pour l'évaluation des besoins en matière d'adaptation des personnes handicapées afin de se doter d'un outil pratique pour interpréter de façon progressiste les droits qu'a ce groupe en vertu du Code.

- Les Commissions ont réussi à attirer l'intérêt public sur la problématique des droits de la personne et à prendre à l'occasion les rennes de l'éducation publique.

- Les Commissions ont mis en évidence qu'il était dans l'intérêt public de soutenir les droits de la personne.

- La procédure utilisée lors des audiences des commissions d'enquête a été moins formelle et plus souple que celle des tribunaux.

**(b) Problèmes**

Voici certains des reproches les plus sévères que l'on formule à l'endroit du système actuel :

**1) Lenteur**

L'examen des plaintes se fait après des retards inacceptables. Entre le dépôt d'une plainte et le prononcé du jugement, il peut s'écouler des années. Les personnes visées par les plaintes (les défendeurs) trouvent aussi un tel délai injuste et estiment qu'il leur est plus difficile de se défendre à cause de la lenteur de la procédure.

Le système actuel, fortement centralisé, est cher et lent et les plaignants comme les défendeurs le trouvent frustrant.

**2) Un processus déresponsabilisant**

En vertu du Code, les plaintes ne peuvent être traitées que par la Commission. Celle-ci décide quelles affaires seront étudiées et comment, lesquelles seront entendues et comment elle seront débattues. Les commissaires doivent rendre eux-mêmes toutes les grandes décisions : rejeter une plainte, choisir les plaintes qui seront entendues par une commission d'enquête en audience et déterminer comment les débattre devant ces commissions. Les plaignants et les groupes en quête d'égalité jugent paternaliste et déresponsabilisant le contrôle exclusif qu'exerce la Commission sur le processus.

À l'heure actuelle, les gens ne peuvent loger eux-mêmes de plaintes auprès d'une commission d'enquête ou d'un tribunal. Si la Commission juge une plainte frivole et refuse d'y donner suite ou qu'on l'entende, alors le plaignant n'a plus aucun recours.

**3) Perte de dignité et de respect**

Le Code a pour but de faire progresser le droit à la dignité et au respect dont jouissent les groupes défavorisés ainsi que d'indemniser les gens dont on a violé la dignité. Pourtant, certains soutiennent que le processus actuel a échoué dans sa mission de protéger la dignité des plaignants. Les défendeurs estiment aussi qu'on porte préjudice à leur réputation lorsqu'une plainte est logée contre eux sans qu'il ait même été établi qu'il y a eu discrimination.

**4) Confusion face aux nombreux rôles de la Commission**

Le Code confie de nombreux rôles à la Commission. Celle-ci fait enquête sur les plaintes et tente de les régler, les débat devant les commissions d'enquête et s'efforce d'éduquer le public et de prôner l'égalité. Elle doit veiller à l'intérêt de chaque plaignant et à l'intérêt public. Ces rôles s'opposent parfois. La Commission et le public ont exprimé leur insatisfaction à l'égard de la confusion et des conflits engendrés par les rôles multiples que doit jouer la Commission.

### 5) On loge peu de plaintes de discrimination systémique

En vertu du Code, les groupes en quête d'égalité ne peuvent porter plainte. La Commission n'a logé que quelques plaintes de discrimination systémique relatives à de grandes questions. Les groupes en quête d'égalité pensent qu'elle n'a pas assez fait bouger les choses. Devant la quantité de plaintes individuelles qu'il lui faut traiter, la Commission s'est aussi dite frustrée de ne disposer que de peu de ressources pour loger des plaintes sur des cas de discrimination systémique.

### 6) Accent mis sur le règlement

Le Code exige de la Commission qu'elle essaie de régler toutes les plaintes. On peut conclure un règlement en versant une petite somme en guise de réparation. Bien que l'on ait parfois exigé de l'employeur qu'il donne à son personnel une formation sur les droits de la personne ou mette sur pied des programmes d'équité, les règlements ne s'attaquent habituellement pas vraiment au problème de fond qu'est la discrimination. Si un particulier n'est pas satisfait du règlement qu'on lui propose, la Commission peut refuser de tenir une audience. Les plaignants et les défendeurs se sentent parfois obligés d'accepter un règlement qu'ils jugent injuste ou inférieur aux exigences du Code.

### 7) Les problèmes du processus d'enquête

Les enquêtes sont d'une lenteur et d'une longueur extrêmes, ce que les plaignants, les défendeurs et la Commission trouvent frustrant. Aucun article de loi ne prévoit de mécanisme obligeant le défendeur et le plaignant à se divulguer l'un l'autre tôt dans le processus toute l'information pertinente dont chacun dispose. Ce processus, appelé enquête préalable, est requis dans toute les affaires civiles.

### 8) Solutions inopérantes

Même en cas d'urgence, le Code ne prévoit rien qui puisse accélérer le processus, comme une ordonnance provisoire (une décision temporaire rendue sans attendre la tenue d'une audience sur le bien-fondé de la plainte). De plus, de nombreuses commissions d'enquête ont ordonné des mesures de redressement trop molles, qui n'indemnisent pas adéquatement le plaignant et qui ne tiennent pas compte de la dimension systémique de la discrimination. Aucune disposition ne permet de surveiller efficacement l'application d'une mesure de redressement. Certains défendeurs soutiennent qu'il devrait être possible d'ordonner à un plaignant qui a perdu sa cause d'en payer les dépens.

# *IV. TROUVER DES SOLUTIONS*

## *(a) Introduction*

La présente section soulève certaines des grandes préoccupations et des idées majeures que les personnes en quête d'égalité ont soulevées relativement au système actuel. On y propose également d'autres idées de réforme. En examinant ces idées et les autres suggestions qui émaneront de la consultation, le Groupe d'étude se demandera si elles sont justes et fonctionnelles et si elles font avancer la cause des droits de la personne en Ontario.

Le Groupe d'étude veut surtout savoir si l'un ou l'autre des mécanismes actuels ou des changements suggérés ont ou auraient un effet négatif sur les groupes protégés. Voici des exemples de tels effets que l'on a déjà observés :

- Comme bon nombre des principaux obstacles auxquels se butent les personnes handicapées sont de nature systémique, l'incapacité du système actuel de s'attaquer à la discrimination systémique nuit à l'accession des gens de cette collectivité à un traitement égalitaire.

- Les peuples autochtones dénoncent le processus d'examen contradictoire utilisé lors des audiences, qui ne tiennent pas compte à leur avis de la dimension culturelle de leur propres méthodes de résolution des différends. Devrait-il y avoir un processus séparé?

- Les personnes victimes de discrimination multiple, comme les femmes de couleur et les femmes handicapées, trouvent qu'on saisit mal la nature particulière de la discrimination exercée à leur endroit et qu'on s'y attaque maladroitement.

- Les personnes pauvres trouvent le système actuel trop difficile d'accès et indifférent à leurs plaintes.

## *(b) Quelle structure serait la plus apte à faire la promotion d'une protection juste et fonctionnelle des droits de la personne ? À quoi ressemblerait-elle ?*

- Devrait-on confier le contrôle exclusif de la protection des droits de la personne à un groupe spécial d'experts tel qu'une Commission ? Devrait-on plutôt permettre aux groupes en quête d'égalité ou aux plaignants de loger eux-mêmes leurs plaintes ? Les plaintes devraient-elles être adressées à un organisme spécial, comme une commission d'enquête, ou être logées directement auprès des tribunaux ? Devrait-il y avoir une combinaison des deux ?

- Est-ce que d'autres tribunaux, comme les comités de règlement des griefs mis sur pied en vertu des conventions collectives, devraient pouvoir prononcer des jugements sur les

plaintes relatives aux droits de la personne ? Si oui, comment s'assurer que ces tribunaux aient l'expertise et l'expérience appropriées ? Comment peut-on éviter les dédoublements inutiles et assurer à l'ensemble des citoyens un respect égal des droits de la personne ?

- Si on avait recours au système d'une Commission des droits de la personne, quel devrait être le mandat de cette dernière ? Comment en choisirait-on les commissaires et à quels critères devraient-ils se conformer ? Par quels mécanismes pourrait-on s'assurer de leur expertise et de leur impartialité ?

- Comment peut-on veiller à ce qu'une Commission ait de bonnes relations de travail avec les autres organismes préoccupés par la question de l'égalité, comme la Commission de l'équité salariale, le Secrétariat de l'action antiraciste, l'Office des affaires des personnes handicapées et la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario ? Quels seraient les liens entre la Commission des droits de la personne et une éventuelle Commission de l'équité en matière d'emploi qui aurait une vocation semblable de lutte contre la discrimination systémique.

### *(c) Quelles sont les mécanismes qui permettraient le mieux d'identifier les problèmes en matière de droits de la personne, de faire enquête à leur sujet et de les résoudre ?*

#### 1. Introduction

- Compte tenu de la nature généralisée de la discrimination systémique, le préambule du Code devrait-il énoncer clairement le fait que la loi a pour objectif de venir à bout de la discrimination systémique et qu'on doit l'interpréter et l'appliquer dans cette optique ?

- Quels seraient les mécanismes requis pour s'attaquer au problème de fond qu'est la nature systémique de la discrimination ?

- Comment un système pourrait-il être accessible, ouvert, rapide et efficace tout en étant suffisamment perfectionné pour reconnaître et résoudre efficacement les problèmes compliqués de nature systémique ?

- Comment s'assurer que le système sera ouvert ? Les règles et la procédure devraient-elles être publiques ?

- Comment s'assurer que le système fonctionnera rapidement ? Devrait-on fixer des échéances pour les enquêtes, les règlements, les audiences et le prononcé des jugements?

## 2. Identifier, éduquer et promouvoir

### Identifier

- La Commission ou une autre structure devrait-elle servir de chien de garde et dénoncer les grands problèmes de discrimination ? Devrait-elle avoir le pouvoir de tenir des enquêtes publiques afin d'attirer l'attention sur de graves problèmes de discrimination et de recommander des solutions ?

- Devrait-on exiger des défendeurs qu'ils mettent sur pied un comité ou un mécanisme -- un comité des droits de la personne en milieu de travail, par exemple -- qui serait chargé d'identifier proactivement les problèmes de discrimination et de les résoudre plutôt que d'attendre qu'on loge des plaintes contre eux ?

### Éduquer

- Comment devrait-on éduquer le grand public et qui devrait le faire ?

- Qui doit-on viser ? Devrait-on essayer d'abord de responsabiliser les groupes défavorisés ou d'éduquer les défendeurs ?

- Devrait-on accorder des ressources aux groupes communautaires pour qu'ils fassent de l'éducation publique ?

- L'éducation du public devrait-elle relever de la Commission ou d'autres structures gouvernementales, comme le Secrétariat de l'action antiraciste, ou des deux ?

- Les défendeurs devraient-ils être tenus de faire de l'éducation publique ?

### Promotion

- Les groupes d'intérêt public devraient-ils être autorisés à identifier et à loger des plaintes de discrimination systémique au nom de tiers ? Devraient-ils recevoir les ressources nécessaires pour le faire ?

- Une Commission devrait-elle être seule habilitée à loger des plaintes au nom de tiers ?

## 3. Enquêtes et règlements

### Enquêtes

- Devrait-on autoriser la Commission à rejeter des plaintes sans faire enquête ? Le cas échéant, pour quels motifs ? Les personnes dont on rejette la plainte devraient-elles pouvoir s'adresser ailleurs ?

- Les plaignants, les défendeurs ou la Commission devraient-ils pouvoir sauter l'étape de l'enquête ? Quelles étapes devrait-on suivre pour donner aux gens l'assurance qu'ils pourront faire un choix pleinement éclairé ?

- Devrait-on traiter les plaintes de discrimination systémique autrement que les plaintes de discrimination individuelle ? Devrait-on consacrer autant de ressources à chaque affaire ?

- La Commission devrait-elle avoir le droit de traiter en priorité certaines plaintes particulièrement urgentes, comme celles ayant trait au sida ou à un locataire sans logement ?

- Les agents chargés de la protection des droits de la personne devraient-ils avoir le pouvoir de se rendre chez un employeur ou dans un logement locatif pour réagir immédiatement à un problème, comme les inspecteurs de la santé et de la sécurité le font en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité au travail ?

- Devrait-on mettre sur pied un système d'examen pour aider à prouver qu'il y a eu discrimination. Aux États-Unis, certaines commissions disposent de locaux où des enquêteurs chevronnés peuvent vérifier si, par exemple, des demandeurs noirs ou blancs à qualifications égales sont traités différemment par un même propriétaire ou employeur.

**Devoir d'informer**

- Les parties à une plainte devraient-elles être tenues de divulguer aux autres parties et à la Commission toute l'information nécessaire pour bien faire enquête sur une plainte, comme c'est le cas dans les instances civiles ?

- La Commission devrait-elle avoir le pouvoir de se procurer les documents pertinents, comme le permet la Loi sur l'équité salariale, et devrait-elle être tenue de partager de tels documents avec les parties à la plainte ?

- Devrait-on exiger des employeurs, des services et des pourvoyeurs de logements qu'ils tiennent des dossiers sur le traitement réservé aux groupes protégés par le Code ?

**Règlements**

- Devrait-on régler les plaintes ? Toutes ?

- Est-on indûment forcé de régler lorsque, par exemple, le défendeur estime que la plainte n'est pas fondée ou lorsque le plaignant juge que le règlement est inadéquat ? Un règlement doit-il à la fois tenir compte de l'intérêt du plaignant et de l'intérêt public ? Qu'arrive-t-il si ces intérêts entrent en conflit ?

## 4. Audiences

### Qui et comment

- Qui devrait entendre les plaintes en matière de droits de la personne et rendre des décisions à leur égard ? Les commissions d'enquête, les tribunaux, l'enquêteur, un représentant de la Commission, un nouvel organisme ? Devrait-il y avoir plus d'un recours ?

- Si l'on faisait appel à un tribunal spécialisé ou à des juges spéciaux, devraient-ils être accessibles à temps plein ? Quelles devraient être leurs compétences et comment devrait-on les sélectionner ?

- Les plaignants et les groupes en quête d'égalité devraient-ils avoir directement accès à l'organisme chargé des audiences ? Le cas échéant, devrait-on mettre des ressources financières et juridiques à leur disposition ? Les plaignants devraient-ils tous avoir droit à une audience ? Dans la négative, qui devrait décider du refus de tenir une audience et pour quels motifs ?

- Quelle procédure l'organisme décisionnel devrait-il utiliser ? Devrait-il, par exemple, pouvoir entendre des preuves de faits semblables dans des affaires de harcèlement sexuel ? Quels devraient être ses pouvoirs ?

- Les règles de preuve actuelles empêchent-elles la présentation de preuves pertinentes lors d'une audience ? Devrait-on accepter les statistiques comme preuves de discrimination systémique sans apporter de preuves de discrimination individuelle ?

### Mesures de redressement et ordonnances

- Quels genres de mesures de redressement l'organisme décisionnel devrait-il pouvoir ordonner ? Quel recours devrait avoir une personne dont on a porté atteinte à la dignité ? L'organisme décisionnel devrait-il pouvoir adjuger les dépens ?

- Devrait-il être possible d'émettre des ordonnances provisoires (comme ordonner de ne pas évincer ou congédier une personne) avant une audience sur le bien-fondé de la plainte? Qui devrait détenir ce pouvoir ?

- L'organisme décisionnel devrait-il pouvoir exiger la production de rapports de surveillance réguliers pour veiller à ce que la mesure de redressement soit bel et bien mise en oeuvre ?

### 5. Et après l'audience ?

**Appels**

- Les décisions devraient-elles être finales, comme c'est le cas des jugements rendus par le Tribunal des relations de travail et le Tribunal de l'équité salariale, ou devrait-il y avoir un droit d'appel, comme c'est présentement le cas ?

**Réexamen**

- L'organisme décisionnel devrait-il avoir le pouvoir de réexaminer ses propres décisions, comme le font d'autres tribunaux tels que le Tribunal des relations de travail et le Tribunal de l'équité salariale ?

**Exécution du jugement**

- Y a-t-il des méthodes plus efficaces d'exécuter un jugement ? Par exemple, les tribunaux ont le pouvoir de saisir de l'argent et d'emprisonner les gens s'ils désobéissent à une ordonnance civile. Devrait-il être possible de surveiller l'exécution d'une ordonnance, comme le fait la Commission de l'équité salariale ?

## *V. L'EXPÉRIENCE DES AUTRES*

En sachant ce qui se passe ailleurs au pays, les gens trouveront peut-être plus facile de formuler des suggestions. Par exemple :

- Dans plusieurs autres provinces et à l'échelle fédérale, les groupes en quête d'égalité peuvent loger des plaintes au nom de tiers.

- En Colombie-Britannique, les plaignants plaident leur propre cause devant un tribunal composé d'un membre du B.C. Human Rights Council. Le plaignant a droit à l'aide juridique. Les affaires sont entendues plus rapidement, mais il s'agit le plus souvent de plaintes individuelles. On s'attaque rarement à des cas de discrimination systémique.

- Le Québec, après avoir été fortement critiqué pour sa mauvaise application de la législation sur les droits de la personne, a récemment mis sur pied un nouveau mécanisme d'audition des plaintes par un juge particulier.

- Afin de mieux appliquer sa législation, l'Ontario a mis sur pied un nouveau système qui se veut proactif plutôt que simplement réactif. Le gouvernement de l'Ontario a créé un bureau spécial qu'il a chargé d'offrir gratuitement des ressources juridiques aux femmes non syndiquées qui veulent loger des plaintes de discrimination salariale.

- Le Programme de contestation judiciaire du gouvernement fédéral finance les particuliers et les groupes communautaires qui veulent soumettre aux tribunaux des causes types en matière d'égalité. Un jury indépendant, formé de personnes choisies sur la base de leurs compétences éprouvées dans le domaine des droits de la personne et à partir d'une liste de noms proposée par les groupes en quête d'égalité, décide des causes types qui seront financées.

- Aux États-Unis, l'Equal Employment Opportunity Commission est chargée de faire exécuter le Title VII (loi contre la discrimination). Après réception d'une plainte, l'organisme dispose d'une échéance pour présenter la cause devant un tribunal. S'il ne le fait pas dans le temps qui lui est imparti, les plaignants ont droit de porter eux-mêmes leur cause devant les tribunaux.

## *VI. CONCLUSION*

Un droit ne vaut que la vigueur avec laquelle on le fait respecter. Ce Groupe d'étude a été mis sur pied par le gouvernement de l'Ontario afin de répondre à l'appel lancé par la population pour trouver d'urgence une solution à la faiblesse du système actuel. Il s'agit d'une occasion à ne pas manquer pour tous ceux et celles qui ont à coeur les droits de la personne de se serrer les coudes pendant un court laps de temps dans le but de réformer le processus. Le Groupe d'étude se réjouit de l'occasion qui lui est donnée de travailler avec les citoyens et citoyennes de la province à redonner leur justice et leur efficacité aux mécanismes de protection des droits de la personne.

# *ANNEXE 1*

# *LE GROUPE D'ÉTUDE ET LE COMITÉ CONSULTATIF*

## *1. Le Groupe d'étude*

La présidente du Groupe d'étude est Mary Cornish. Elle est une avocate réputée dans le domaine des droits de la personne et des relations de travail qui est aussi cofondatrice de l'organisme Ontario's Equal Pay Coalition et membre du Conseil du premier ministre sur la santé, le bien-être et la justice sociale.

Les deux autres membres du Groupe d'étude sont Rick Miles et Ratna Omidvar. Mme Omidvar, par son implication dans certaines organisations communautaires, a collaboré à l'expansion des services destinés à la communauté multi-ethnique de Toronto. Elle est présentement directrice générale de Skills for Change et elle vient d'être élue présidente de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, OCASI, (Conseil ontarien des organismes offrant des services aux immigrants).

M. Miles est un défenseur dévoué des intérêts des personnes handicapées, notamment dans les secteurs du logement et du transport. Il a occupé des postes de cadre supérieur au gouvernement et, plus récemment, au sein de l'organisme Handicapped Action Group Incorporated (HAGI), à Thunder Bay.

## *2. Le Comité consultatif*

Le gouvernement a nommé 12 personnes qui siègeront au comité consultatif qui aidera le Groupe d'étude et lui fournira les réactions de la communauté. Ces personnes sont les suivantes:

Mme Elizabeth Bateman, travailleuse juridique communautaire et porte-parole des locataires en matière des droits de la personne et du logement;

Mme Mila Chavez-Wong, conseillère municipale et régionale de Sudbury et la région, elle est vice-présidente de l'Ontario Immigrant and Visible Minority Women's Organisation;

M. William Black, directeur du Centre de recherche et d'éducation sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa;

Mme Sedef Arat-Koc, de Peterborough, enseignante, conférencière et écrivaine sur les questions relatives aux affaires civiques et aux droits des femmes;

M. Thomas Warner, membre fondateur de l'organisme Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario;

Mme Maureen Farson, avocate spécialisée dans les litiges liés au rendement au travail, l'équité salariale et les droits de la personne;

M. Arnold Minors, conseiller spécialisé en négociation et le règlement des litiges;

Mme Emily Carasco, professeure associée à la faculté de droit de l'Université de Windsor et défenseure des droits juridiques des femmes;

M. Manuel Prutschi, directeur national des relations communautaires du Congrès juif canadien;

M. J. Bruce Porter, coordonnateur de l'organisme Centre for Equality Rights in Accommodation;

Mme Mary Fortier, de Timmins, une ancienne présidente de l'Association des Métis et des Indiens sans statut de Hearst, qui est également membre du Conseil consultatif ontarien des affaires des personnes handicapées;

Mme Beverley Johnson, agente à la Commission ontarienne des droits de la personne depuis 18 ans et membre du comité des droits de la personne de la Fédération du travail.

M. John Southern, défenseur des droits des personnes handicapées de longue date et réalisateur de l'émission The Radio Connection, une émission axée sur les questions concernant les personnes handicapées.

## 3. *Collaboration avec la Commission ontarienne des droits de la personne*

Dans le cadre du processus de consultation, le Groupe d'étude cherchera à trouver, de concert avec la Commission, des moyens d'ériger un meilleur système de protection des droits de la personne. M^me^ Reva Devins assurera la liaison entre le Groupe d'étude et la Commission. Membre du Barreau de l'Ontario et ancienne clerc de la Cour suprême, M^me^ Devins est membre de la Commission depuis 1987.

## 4. *Réunions publiques*

Avec l'aide du Comité consultatif, le Groupe d'étude recueillera des renseignements auprès de diverses sources : groupes en quête d'égalité, entreprises, syndicats, gouvernements, universitaires, juristes et citoyens et citoyennes intéressés.

Des réunions publiques auront lieu aux quatre coins de l'Ontario en avril.

# *ANNEXE 2*

## BIBLIOGRAPHIE


Allen, Jane. "Why isn't the OHRC working?" (1985), 1 Can. Human Rights Advocate No.2,3.

Bedyn, Maxine. "Do you know your rights?: Provincial, National and International Human Rights Laws and Covenants that Apply to Persons in Canada: Complaints Procedures, and Avenues for Assistance and Redress", Ottawa: Canadian Rights and Liberties Federation, 1989.

Brunet, Arnold. "The Genesis of Ontario's Human Rights Legislation: A Study in Law Reform". (1979), 37 U.T. Fac. L. Rev., 236.

Crawford, Michael G. " Human Rights Commissions: Politically Correct Predators?" (1991), 15 Can. Lawyer No. 7, 16-23.

Handler, Debra. The Human Rights Data Base: A User Guide. Winnipeg: Community Legal Education Association, 1989.

Human Rights Legislation: An Office Consolidation. Toronto: Butterworths, 1991.

Keene, Judith. Human Rights in Ontario, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1991.

Assemblée Législative de l'Ontario, Comité permanent sur les agences gouvernementales. Rapport sur la Commission ontarienne des droits de la personne. Toronto: Le Comité, 1990.

Lodhi, Abdul Q. and McNeilly, Russell. Human Rights: Sources and Statutes. Fredericton, N.B.: Human Rights Research and Development, 1987.

La Commission ontarienne des droits de la personne. Guide du Code des droits de la personne (1981). Toronto: La Commission, 1990.

La Commission ontarienne des droits de la personne. Si vous voulez porter plainte pour atteinte aux droits de le personne Toronto: La Commission, 1990.

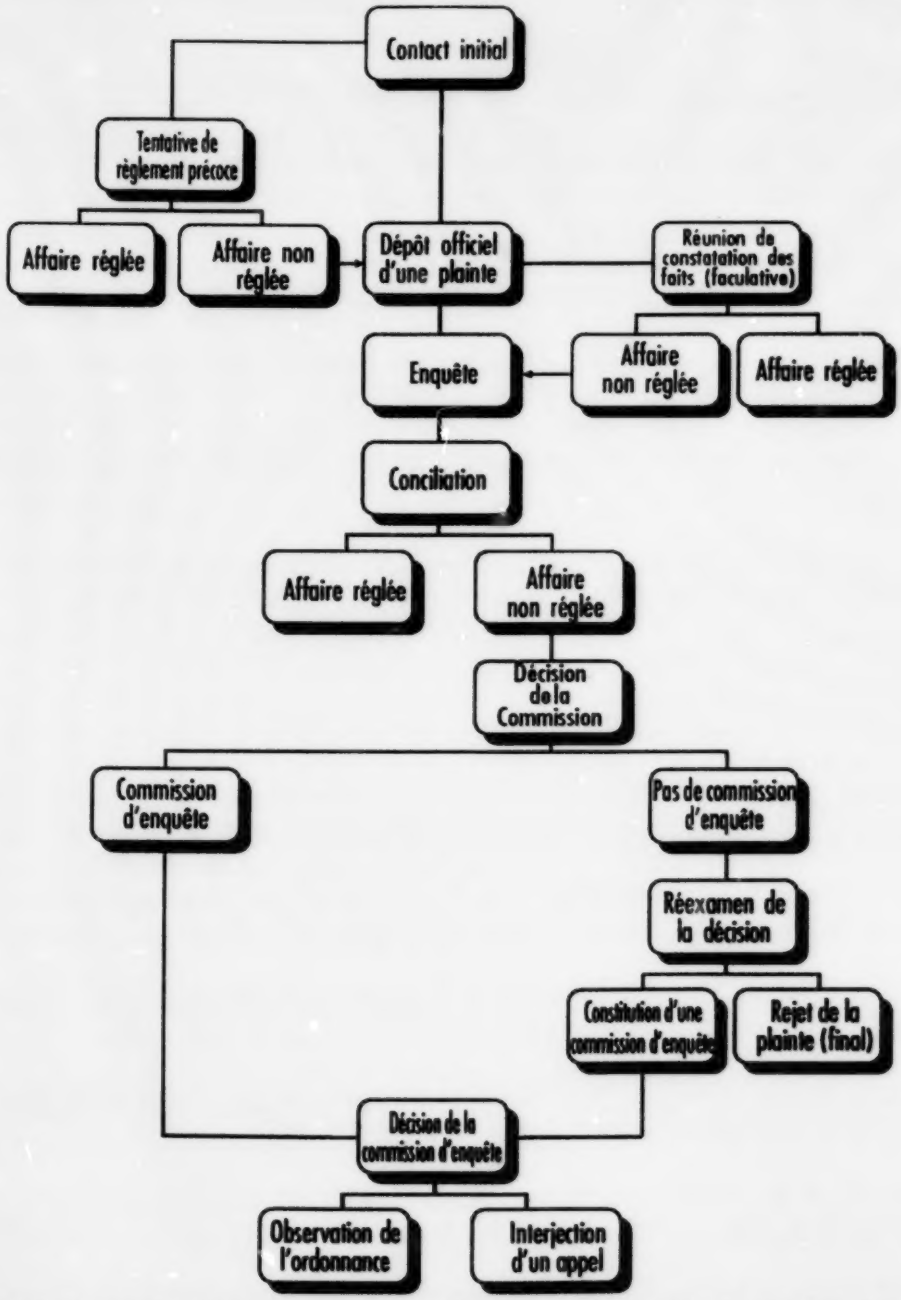
Norman, Ken. "Problems in Human Rights Legislation and Administration". in Equality and Judicial Neutrality, ed. S.L. Martin and K.E. Mahoney. Toronto: Carswell, 1987, 391-401.

North, Gregory I. " Practice and Procedure Under Human Rights Legislation", in Administrative Tribunals: A Practice Handbook for Legal Counsel, ed. F.R. Moskoff. 1989, 45-66.

"Procedure before the boards of inquiry under the Ontario Human Rights Code". [sound recording]. Markham: Audio Archives of Canada, 1984.

## *ANNEXE 3*

# TRAITEMENT DES PLAINTES




**Pour de plus amples renseignements concernant la Commission ontarienne des droits de la personne, veuillez contacter par écrit ou par téléphone:**

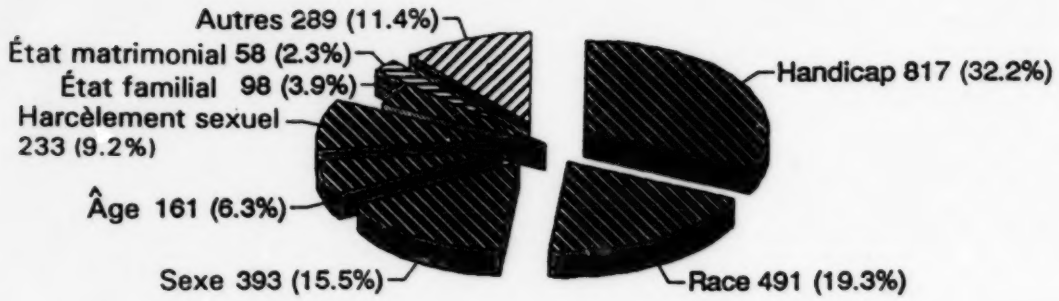
La Commission ontarienne des drois de la personne
400, avenue University, Toronto (Ontario) M7A 2R9
Tél: (416) 314-4500
Malentendants: (416) 314-4493
Interurbain sans frais: 1-800-387-9080

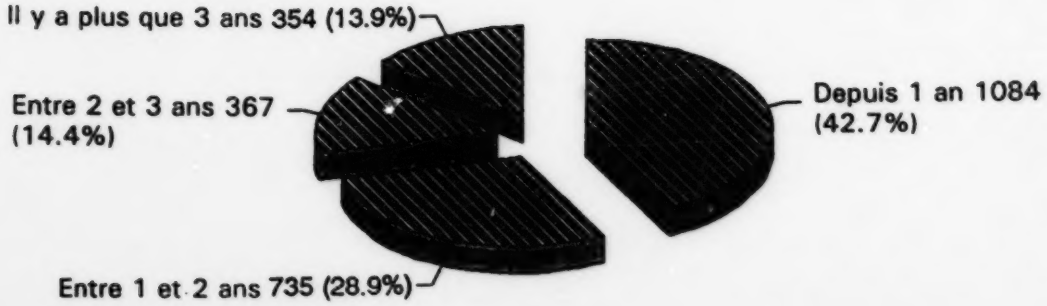
**La Commission ontarienne des droits de la personne a des bureaux régionaux à travers la province.**

***ANNEXE 4***

# RÉPARTITION DE LA CHARGE DE TRAVAIL PAR MOTIF DE DISCRIMINATION

Troisième quart 1991/92




# RÉPARTITION DE LA CHARGE DE TRAVAIL PAR PÉRIODE DU DÉPÔT OFFICIEL DE LA PLAINTE

Troisième quart 1991/92